



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Deres ref.:

Vår dato: 16.09.2014
Vår ref.: 2013/10010
Arkivnr.: 630

Utdanningsdirektoratet
Pb 9359 Grønland
0135 OSLO

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00
F: 51 52 03 00
E: fmropost@fylkesmannen.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Oversendelse av klage på pålegg i tilsynsrapport

Fylkesmannen viser til brev av 21.08.14, mottatt her 01.09.14, med klage på endelig tilsynsrapport etter tilsyn med Rogaland fylkeskommune 2013/2014.

Det går frem av brevet at fylkesrådmannen påklager den lovforståelsen som er lagt til grunn for pålegg 2 og 6 med tilhørende korreksjonspunkter.

Det ble i sluttmøte 30.04.14 orientert om at dersom fylkeskommunen er uenig i vår lovtolkning eller av andre grunner vil ha saken prøvd gjennom en klage, så er det ikke nødvendig å fastsette lang frist for retting. Fylkesmannen kan i en slik situasjon slå sammen endelig rapport og vedtak om pålegg om retting, jf. *Metode for tilsyn* s. 79.

I svar på foreløpig rapport, datert 21.05.14, konkluderer fylkesrådmannen slik: *Fylkeskommunen vil ikke rette lovbruddene og avventer at Fylkesmannen vil fatte vedtak med pålegg om retting.* Med bakgrunn i denne konklusjonen ble de varslede påleggene i foreløpig tilsynsrapport utformet som pålegg i den endelige tilsynsrapporten. I brev av 18.06.14 bad fylkeskommunen om utsatt klagefrist til 31.08.14. Fylkesmannen bekreftet ny klagefrist.

Fylkesmannens vurdering av anførsler i klagen

I punkt 2.1.1 i klagen viser fylkesrådmannen til at Fylkesmannen i sitt tilsyn har meldt at fokus i tilsynet er elever som får spesialundervisning i mindre grupper: Hverdagslivtrening, Arbeidstrening og Utvidet praksis. *Fylkesrådmannen reagerer på at det trekkes inn forhold som går utover det som er tilmeldt i tilsynet. Etter fylkesrådmannens oppfatning blandes her inn forhold som gjelder elever i ordinære klasser.* Det er i klagen sitert fra det som står på s. 9 i tilsynsrapporten og som omhandler elever som i sin søknad til videregående opplæring melder fra om omfattende hjelpebehov.

Fylkesmannen bad i melding om tilsynet om å få tilsendt elevsaker. Disse er alle generelt omtalt i rapporten. I tillegg er det i tilsynsrapporten omtalt 10 konkrete elevsaker, alle tilsendt Fylkesmannen etter at intervjuene var gjennomført. Sakene gjelder elever som i løpet av sin skoletid i videregående opplæring har skiftet grupper/ fått et annet opplæringstilbud. Alle disse elevene har på et eller annet tidspunkt vært innom de gruppene som er omfattet av tilsynet. Elevsakene ble etterspurt på bakgrunn av informasjon gitt oss i intervju. Fylkesmannen viser her til side 7 i tilsynsrapporten: *I intervju kom det frem at noen elever er tatt inn på feil gruppe, og at de i løpet av*

skoleåret eksempelvis blir flyttet fra Arbeidstrening til Hverdagslivstrening, og fra Utvidet praksis til Arbeidstrening. Det hender også at elever som har begynt i ordinær klasse, blir overflyttet til Utvidet praksis.

Med bakgrunn i at det bare var sakkyndige vurderinger utarbeidet ved inntak til Vg1 som ble oversendt ved oppstart av tilsynet, fant Fylkesmannen det nødvendig å vurdere hvordan PP-tjenesten og skolen ivaretok rettssikkerheten til «tilsynselevne» når de skiftet gruppe i løpet av skoleåret. Som det fremgår av tilsynsrapporten, var sakkyndige vurderinger utarbeidet ved skifte av gruppe ikke i samsvar med regelverket. Fylkesmannen mener at det som ble avdekket knyttet til opplæringstilbudet for disse elevene, måtte vurderes og kommenteres i dette tilsynet.

Etter Fylkesmannens vurdering er de påpekte forhold side 9 i tilsynsrapporten innenfor tema for det tilmeldte tilsynet. Til orientering er ikke forhold knyttet til ordinære klasser eksplisitt nevnt verken i pålegg eller i korreksjonspunktene. Fylkesmannen vil likevel påpeke at de pålegg og korreksjonspunkter som er gitt, vil gjelde for alle elever i Rogaland fylkeskommune som er omfattet av tilsynstemaet.

I punkt 2.1.2 stiller fylkesrådmannen *spørsmål ved nytteverdien av å føre tilsyn med en ordning som har blitt erstattet av et nytt lovverk, spesielt når konklusjonene til Fylkesmannen peker på lovbrudd som har liten relevans i forhold til det nye lovverket.*

Det vises her til endringer i reglene for PPTs sakkyndighetsarbeid. Fylkesrådmannen fremholder at *De sakkyndige vurderingene skal nå utarbeides etter at elevene har begynt i den videregående skolen. Dette er i tråd med PP-tjenestens forståelse av sakkyndighet som en prosess i samarbeid med PPT, skole og elev/foresatte. De sakkyndige vurderingene vil dermed bli både grundigere og mer relevante. Også PP-tjenestens omtale og forståelse av § 5-4 i opplæringsloven i forbindelse med sakkyndighetsarbeid er utelatt. Det kunne for eksempel vært interessante refleksjoner omkring dette i tilsynsrapporten fra Fylkesmannens side.*

Fylkesmannen har selv kommentert utfordringen knyttet til inntak og ny forskrift side 7 i sin tilsynsrapport. Fylkesmannen valgte likevel å vurdere sakkyndighetsarbeidet knyttet til inntak da de sakkyndige vurderingene som var utarbeidet nettopp ved inntak, var de eneste som var lagt fram for de fleste av elevene i tilsynet.

Fylkesmannens tilsyn er lovbasert, og intervjuene gir viktig informasjon knyttet til lovforståelsen. Fylkesmannen viser i sin tilsynsrapport til hva som er fremkommet i intervjuer når dette har relevans for vurderingen av lovforståelsen. Referat fra intervjuene er vedlagt. Utdanningsdirektoratet vil der finne informasjon gitt av de tilsatte i PP-tjenesten. Fylkesmannen har i sin tilsynsrapport brukt informasjon fra intervjuene i den grad det var nødvendig for å opplyse saken.

Fylkesrådmannen fremholder i klagen at ny inntaksforskrift vil medføre at de sakkyndige vurderingene både vil bli grundigere og mer relevante. Ny inntaksforskrift medfører at det har blitt endring i tidspunktet for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger fra fylkeskommunal PP-tjeneste, men kravet til grundighet og relevans har etter Fylkesmannens vurdering ikke endret seg med ny inntaksforskrift. Fylkesmannen har for øvrig ikke mottatt eksempler på nye sakkyndige vurderinger fra PP-tjenesten som dokumenterer at PPT har endret praksis i tråd med ny forskrift.

PP-tjenestens lovforståelse knyttet til § 5-4 fremkommer i den praksis som er beskrevet og vurdert s. 12 og 13 i tilsynsrapporten. Som nevnt ovenfor, er det ikke foretatt nye intervjuer i etterkant av ettersendte elevsaker. Etter Fylkesmannens vurdering synliggjorde innholdet i dokumentasjonen

både PP-tjenesten og skolenes praksis på området, og det ble vurdert at nye intervjuer ikke var nødvendig for å opplyse saken.

I punkt 3-1 i klagen fremgår det at *Fylkesrådmannen er av den oppfatning at fylkeskommunen følger regelverket slik det fram går av Opplæringslova, men registrerer at Fylkesmannen og Fylkesrådmannen her har ulik oppfatning av lovfortolkingen av § 5-3.*

Fylkesrådmannen har i sin kommentar til pålegget om sakkyndige vurderinger gitt en omfattende beskrivelse av sin lovforståelse når det gjelder sakkyndighetsarbeidet til PP-tjenesten i fylkeskommunen. Det vises i klagen til Fylkesmannens omtale av skolenes arbeid knyttet til vurderingen av opplærings situasjonen for elevene. Fylkesrådmannen påpeker at skolenes arbeid på dette området er en forutsetning for at PP-tjenesten skal kunne ivareta sine lovpålagte oppgaver. Det fremgår ikke av klagen hva fylkesrådmannen konkret mener er de lovpålagte oppgavene til PP-tjenesten.

Fylkesmannen vil understreke at det som er omtalt om skolenes arbeid, er skolens plikt etter opplæringslovens § 5-4 og forskrift til opplæringsloven § 3-11 fjerde ledd. Dette er positive funn i tilsynet, og Fylkesmannen har konkludert med at skolene ivaretar opplæringslovens krav på området på tross av mangelfullt arbeid fra PPT. Det arbeidet skolene gjør fritar ikke PP-tjenesten fra å skrive sakkyndige vurderinger i samsvar med lovkravene.

Realistiske opplæringsmål

Slik Fylkesmannen forstår klagen, er hovedinnvendingene først og fremst knyttet til i hvilken grad PPT skal ta stilling til hva som realistiske opplæringsmål for elevene. Vedlagt klagen er også uttalelser fra to rektorer og en avdelingsleder ved de tre skolene som var med i tilsynet. De støtter opp om den forståelsen som fylkesrådmannen beskriver i sin klage.

Som det går frem av formkravene i opplæringsloven § 5-3, skal den sakkyndige vurderingen *blant anna greie ut og ta standpunkt til – realistiske opplæringsmål for eleven*. Gjeldende lovverk gir ikke fylkesrådmannen anledning til å fritta sin PP-tjeneste fra dette kravet. Fylkesrådmannen formulerer seg blant annet slik: *Utarbeiding av realistiske opplæringsmål er et læreransvar og ikke et PP-ansvar. PP-tjenestens involvering og bidrag i dette arbeidet bør eventuelt være en drøftings- og samarbeidspartner. En sakkyndig partner som skolen har en dialog med omkring det beste opplæringsstilbudet for den enkelte elev om hva som vil gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Formuleringer i denne retning i § 5-3 i opplæringsloven vil være mer realistisk og forståelig både for lærere og PP-tilsatte i videregående skole.*

Fylkesmannen har i tilsynsrapporten klargjort hva PPT konkret skal ta stilling til når det gjelder å ivareta dette formkravet: *Etter Fylkesmannens vurdering legges feil lovforståelse til grunn når fylkeskommunen overlater til den enkelte kontaktlærer å velge ut fag/fagområder for den enkelte elev. En konkretisering av læringsmålene for eleven i de ulike fag/fagområder vil imidlertid være pedagogens ansvar.*

Når fylkesrådmannen fremholder at det er lærernes ansvar å ta stilling til hva som vil være realistiske opplæringsmål for eleven, og dermed fritar PPT fra et ansvar som er nedfelt i opplæringsloven, er det i strid med regelverket.

Etter Fylkesmannens vurdering er formuleringer i klagen uttrykk for et ønske om hvordan lovverket burde vært utformet: *Kapittel 5 i Opplæringslova er i stor grad utformet med tanke på grunnskolen og tar i liten grad høyde for at rammebetingelsen og kompleksiteten endrer seg i videregående opplæring. (s.9) Fylkesrådmannen stiller spørsmål ved om teksten i oppl § 5-3 er godt nok tilpasset videregående opplæring slik den fremstår i dag.(s.7).*

I punkt 2.3 i klagen står følgende: *Fylkesrådmannen har i forbindelse med pålegg 2 argumentert for hvordan skolene skal og bør bestemme realistiske opplæringsmål. Dette handler også om å finne en balanse mellom de ressursene fylkeskommunes PP-tjeneste har til rådighet og de andre lovpålagte oppgavene tjenesten har etter § 5-6 i Opplæringslova.*

Det er fylkeskommunens ansvar å se til at PP-tjenesten både har ressurser og kompetanse til å ivareta sine lovpålagte oppgaver. Lovpålagte oppgaver kan ikke velges bort på grunn av mangel på ressurser. Det er tydeliggjort i loven når det skal skrives sakkyndige vurderinger og hvordan disse skal utformes. Som det klart går frem av tilsynsrapporten, er det Fylkesmannens vurdering at fylkeskommunen ikke ivaretar de lovpålagte oppgavene knyttet til sakkyndige vurderinger.

Etter Fylkesmannens vurdering viser uttalelsene både fra skolene og i fylkesrådmannens klage mangelfull kompetanse både på skolenivå og på administrativt nivå når det gjelder PP-tjenestens rolle og ansvar for utformingen av de sakkyndige vurderingene. Forsvarlig sakkyndighetsarbeid er en forutsetning for å sikre rettsikkerheten til elevene. At kompetansen til å ivareta dette er så mangelfull hos PP-tjenesten i fylkeskommunen, og at fylkeskommunen ikke ivaretar sin rolle som ansvarlig skoleeier, er etter Fylkesmannens vurdering svært bekymringsfullt.

Veiledning og dialog

Avslutningsvis sies følgende i klagen: *Samtidig som Fylkesmannen er en tilsynsmyndighet så skal han også veilede fylkeskommunale, kommunale og private skoleeiere etter gjeldende lovverk. Fylkesrådmannen opplever at det er vanskelig å komme i dialog med Fylkesmannen og drøfte ulik lovforståelse.*

I løpet av de siste 10 årene har Fylkesmannen gjennomført 7 tilsyn med Rogaland fylkeskommune med kapittel 5 som tilsystema, med ulike innfallsvinkler. Det er påpekt mangler ved forvaltningen knyttet til kapittel 5 ved alle disse tilsynene. Manglende eller mangelfulle sakkyndige vurderinger har vært påvist i alle tilsynene. Fylkesmannen har i samme periode invitert til mange regelverksamlinger der kapittel 5 har vært tema. Fylkesmannen har også vært invitert til egne samlinger for tilsatte i videregående opplæring med fokus på spesialundervisning, og til å ha innlegg for politikerne i opplæringsutvalget om samme tema. Fylkesmannen har formidlet samme lovforståelse både i informasjon og veiledning, i klagebehandling og ved gjennomføring av tilsyn i alle disse årene. Loven er som nevnt lik for alle elever uansett hvor de får sin opplæring. Fylkesmannen har ved flere anledninger tilbudt fylkeskommunen å delta på rektorsamlinger for å orientere om forvaltningen knyttet til tilsystemaet, men slik invitasjon har aldri kommet. Etter Fylkesmannens vurdering har vi ivaretatt vårt ansvar overfor fylkeskommunen når det gjelder informasjon og veiledning knyttet til lovforståelsen på området.

Kapittel 5 i opplæringsloven gjelder som tidligere nevnt for alle med behov for spesialundervisning enten de går i grunnskolen eller i videregående skole. Fylkesmannen har gjennomført tilsynet etter gjeldende lovverk. Dersom Fylkesrådmannen ønsker at loven skal endres, må andre kanaler benyttes.

Når det gjelder fylkesrådmannens ønske om dialog for å drøfte lovforståelsen, kan det se ut til at Rogaland fylkeskommune legger til grunn at Fylkesmannen og fylkeskommunen skal komme til enighet om lovforståelsen. Fylkesmannen har ikke plikt til å gå i «dialog» verken med kommunene, fylkeskommunen eller private skoleeiere når det gjelder å fortolke loven - Fylkesmannen er gitt lovforklingskompetanse.

Konklusjon

Det gis ikke medhold i klagen. Klagesaken oversendes med dette til Utdanningsdirektoratet for endelig avgjørelse.

Med hilsen

Sølvi Ona Gjøl
utdanningsdirektør

Marta Vignes
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

—
Vedlegg: Dokumentasjon i tilsynet

Saksbehandler: Marta Vignes
Saksbehandler telefon: 51 56 87 27
E-post: fmromvs@fylkesmannen.no

Kopi til:
Rogaland fylkeskommune Pb 130 4001 STAVANGER